N° 25

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE OUVERTE LE 28 AVRIL 1959

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1959.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à l'abrogation de l'article 5 de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 relative à l'***organisation** *du* **district** *de la* **Région de Paris.**

PRÉSENTÉE

Par MM. Bernard LAFAY, Edmond BARRACHIN, Edouard BONNEFOUS, André BOUTEMY, Julien BRUNHES, Etienne DAILLY, Charles FRUH, Maurice LALLOY et Jean-Louis VIGIER

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve du droit reconnu au Gouvernement par l'article 43 de la Constitution de demander la nomination d'une Commission spéciale.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'institution de districts urbains dans les grandes agglomérations correspond à une évidente nécessité de notre époque, qu'il s'agisse d'adapter les cadres administratifs à la dimension réelle des problèmes qui leur sont posés ou d'étudier et de réaliser les

plans d'ensemble liés à la réalité démographique et débordant en conséquence les circonscriptions traditionnelles. Il est inutile d'insister ici sur les difficultés artificielles qui naissent en de nombreux cas des enchevêtrements de compétence d'organismes relevant de divers ministères et dont les ressorts territoriaux ne se recouvrent pas.

On ne peut donc que se féliciter que le Gouvernement ait pris l'initiative de fonder sur un texte la création d'établissements publics groupant les communes d'une même agglomération, établissements qui prennent le nom de district urbain. Cette initiative fait l'objet de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959.

On pourrait y apporter certaines critiques, en particulier sur la possibilité de la création d'office du district urbain par décret qui restreint singulièrement les libertés communales. Mais on y perçoit cependant l'intention claire de solliciter en règle générale l'avis des municipalités et surtout une disposition précise qui confie l'administration du district à un conseil composé des délégués des communes. L'esprit de cette ordonnance n° 59-30 concilie donc dans une large mesure les nécessités auxquelles nous avons fait allusion et le libéralisme auquel nos collectivités locales sont légitimement attachées.

On n'en regrette que davantage le caractère exceptionnel que revêt la création du district de la région de Paris. C'est en effet une ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 qui fixe la nature, l'objet et le fonctionnement de ce district, le soustrayant dès l'origine au droit commun. Que le caractère particulier et l'importance de l'agglomération parisienne impose des dispositions particulières, nul ne le conteste. Mais ces dispositions eussent pu être prévues dans une décision institutive, arrêté ou décret, sans qu'une législation spéciale vînt renforcer chez les habitants de la région parisienne le pénible sentiment d'être soumis à des mesures d'exception. On sait déjà que la Ville de Paris connaît un régime de tutelle particulièrement lourd contre lequel ses élus municipaux s'élèvent à bon droit. On peut craindre que cette situation ne vienne s'étendre aux autres communes du district qui, si l'on se réfère à l'article 72 de la Constitution, « s'administrent librement par des conseils élus », article qui demeure la charte des franchises communales.

L'objet du district de la région de Paris est double : *étude* des problèmes qui ressortissent soit à l'aménagement et à l'équipement de tout ou partie de la région, soit à l'organisation de certains services publics des collectivités particulières ; *prise en charge* éven-

tuelle de l'exécution des projets et de la gestion des services. Il s'agit évidemment des problèmes d'urbanisme, d'habitat, de voirie, de transports, d'équipement scolaire, sportif et hospitalier.

Un conseil composé des délégués des départements et des communes règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence du conseil (1).

On peut regretter que ce conseil n'ait pas la possibilité de se saisir des problèmes sur lesquels il entend se prononcer puisque c'est au préfet de la Seine qu'il revient d'en établir la liste et de les mettre en délibération. Mais on peut espérer voir s'établir la collaboration entre l'autorité préfectorale et la représentation régionale dans un climat de confiance mutuelle qui atténuera progressivement une disposition inutilement restrictive.

Malheureusement, le texte de l'ordonnance se conclut par un article 5 qui ne laisse aucun espoir d'atténuation et comporte un caractère exorbitant sur lequel il convient d'attirer tout spécialement l'attention. Vous nous permettrez, Mesdames et Messieurs, d'en reproduire ici le texte intégral :

« Art. 5. — *Jusqu'au* 1er *janvier* 1964, *le Gouvernement pourra, sans préjudice des mesures qu'il est habilité à prendre en vertu de ses pouvoirs réglementaires, procéder par décret en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat à toute mesure touchant à l'organisation et à l'administration de la région de Paris ainsi qu'à toute mesure tendant dans le même but à simplifier l'organisation et l'administration des collectivités territoriales qui composent la région. Il pourra, dans les mêmes formes, alléger la tutelle administrative à laquelle ces collectivités sont soumises.* »

Ces dispositions se passent de commentaires : elles abolissent en fait les préoccupations libérales des articles précédents et paralysent totalement les libertés communales. D'autant qu'elles s'assortissent de la création, par le décret du 7 mars 1959, d'une commission d'études des problèmes de la région de Paris, chargée de « *préparer les mesures susceptibles d'être prises en application de l'article* 5 *de l'ordonnance n°* 59-272 », commission composée de hauts fonctionnaires ou ex-hauts fonctionnaires et ne comportant aucun représentant des élus du district, ni même des préfectures intéressées. Le processus est donc aussi simple qu'arbitraire : la commission propose et le Gouvernement met en œuvre par décret toutes mesures touchant l'organisation et l'administration de la

(1) La composition de ce conseil est fixée par le décret n° 59-531 du 25 février 1959.

région de Paris et des collectivités territoriales de cette région. C'est la négation pure et simple de l'article 72 de la Constitution auquel nous avons fait allusion.

Mais il y a plus grave encore : l'ordonnance n° 59-272, ayant force de loi, a été prise en vertu des pouvoirs conférés au Gouvernement lors de l'adoption de la Constitution et des dispositions transitoires du titre XV par voie de referendum. Ces pouvoirs expiraient légalement le 4 février 1959 (art. 90 et 91). Or, l'article 5 de l'ordonnance n° 59-272 les proroge de près de cinq ans puisqu'il s'agit bien pour le Gouvernement de prendre par décret *en dehors de ses pouvoirs réglementaires* des mesures d'ordre législatif ainsi soustraites au contrôle parlementaire. Que ces mesures soient uniquement applicables à la région de Paris n'enlève rien à l'irrégularité d'un texte dont on peut contester la légalité et même la constitutionnalité. Car nul ne peut admettre qu'un Gouvernement disposant de pouvoirs exceptionnels pour une période déterminée utilise ces pouvoirs pour en prolonger *motu proprio* l'exercice exceptionnel pour une période dépassant de plusieurs années celle qui lui était impartie. Cette prolongation ne pourrait être concevable que si elle était le fait du corps électoral, soit directement par voie de referendum, soit par délibération des Assemblées élues.

L'article 5 de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 nous paraît donc devoir être abrogé pour les raisons que nous venons d'analyser brièvement et que nous résumerons ici :

— il porte atteinte aux libertés communales garanties par l'article 72 de la Constitution ;

— il est en contradiction formelle avec l'article 5 de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 qui stipule que « *le district est administré par un conseil composé de délégués des communes et par un bureau* », ordonnance applicable sur tout le territoire de la République, et dont aucune disposition n'a été modifiée ;

— il soustrait au contrôle du Parlement des mesures qui appartiennent au domaine législatif, ainsi qu'il est défini à l'article 34 de la Constitution : « *La loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* » ;

— il est contestable enfin dans son origine, les pouvoirs exceptionnels ne pouvant se prolonger uniquement de leur fait au-delà du délai consenti par le peuple ou ses représentants.

Nous vous prions donc, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article 5 de l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 est abrogé.

Art. 2.

Seront annulées par voie de conséquence toutes dispositions réglementaires s'y référant.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.